

CAMBIOS EN LA DIMENSION ADMINISTRATIVA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL ESTADO PROVINCIAL. SAN JUAN. ARGENTINA

GLADYS ASTORGA¹; MYRIAM DIAZ.; ESTELA MADUEÑO

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Facultad de Ciencias Sociales. UNSJ.

Resumen

El artículo se vincula al proyecto de investigación “La gestión ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso” que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. La investigación se realiza desde una perspectiva multidisciplinaria dentro de las Ciencias Sociales y estudia la gestión ambiental desde tres dimensiones de análisis: administrativa, normativa y política.

El objetivo del presente trabajo apunta a profundizar un estudio previo, con el objeto de comparar la estructura y diseño de la organización administrativa destinada a la problemática ambiental en la provincia, a fin de captar cambios en ella. El propósito es identificar aspectos que juegan en un funcionamiento más eficiente del Estado en esta área.

Metodológicamente se trabaja con una estrategia cuali-cuantitativa. Las técnicas de recolección de datos son: entrevistas a funcionarios y encuestas aplicadas a personal de diferentes categorías y áreas de la actual Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable provincial. También se trabaja con fuentes de datos secundarios: documentos oficiales e información sobre financiamiento y ejecución del presupuesto.

En el estado actual de la gestión ambiental en la provincia se advierte que no se concreta la instalación plena del nuevo modelo de gerenciamiento administrativo; se observa la permanencia de rasgos de un modelo *burocrático* combinados con rasgos de otro de *gerenciamiento gubernamental*

Palabras Clave: estado - gestión ambiental - modelos de gestión

Abstract

The paper is linked to the research project "Environmental management of the State in the province of San Juan. Process analysis" that it develops in the Institute's Research Social - economics of the Social Sciences's Faculty of San Juan National University. The research is conducted from a multidisciplinary perspective within the social sciences and study the environmental management from three dimensions: administrative, normative and political.

The goal is to deepen a previous study in order to compare the structure and design of the administrative organization for the environmental management in the province, in order to capture changes to it. The purpose is to identify aspects that play for a more efficient functioning of the State in this area.

Methodically working with a quali-quantitative strategy. Data collection techniques are: interviews with staff and surveys applied to agents of different categories and areas of the current Environment and Sustainable Development Secretariat. Also working with secondary data sources: official documents and information on financing and implementation of the budget.

In the current state of management of environmental issues in the province, it warns that the full installation of the new mode of administrative management is not made. This analysis notes the permanence of a *bureaucratic* model features combined with traits of the other of *government management*.

Keywords: state - environmental management - management models

¹Ignacio de la Rosa y Meglioli. Rivadavia. 5400. San Juan. Argentina. glamastorga@yahoo.com.ar

Introducción

El artículo se vincula con el Proyecto “La gestión ambiental del Estado en la Provincia de San Juan. Análisis en proceso” que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

Este estudio se enfoca en los componentes de la dimensión administrativa de la gestión que, en temas ambientales, realiza el Estado en la provincia de San Juan.

Partiendo de una investigación previa, el objetivo apunta a profundizar el estudio para comparar la estructura y diseño de la organización administrativa de la gestión ambiental en la provincia, a fin de captar cambios en ella.

La **hipótesis** de trabajo es: “*La gestión de los temas ambientales en la provincia se desarrolla sobre la existencia de resabios de un modelo burocrático al interior de un modo de gerenciamiento administrativo*”.

La **metodología** utilizada se corresponde con una estrategia cuali-cuantitativa.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas son entrevistas a funcionarios y encuestas aplicadas a una muestra intencional² al personal en diferentes categorías y áreas de la actual Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable provincial (SAyDS), que buscó captar las realidades de los recursos humanos, considerando la situación entre personal de planta y contratado. Los datos fueron procesados con SPSS 11.5.

También se trabajó con fuentes de datos secundarios: documentos oficiales e información sobre financiamiento y ejecución del presupuesto.

Con el objeto de explicitar la **perspectiva teórica** desde la cual se estudia esta dimensión, se presentan a continuación algunas referencias conceptuales necesarias para el análisis.

Gestión ambiental

En términos generales, no hay un concepto unívoco de *gestión ambiental*. La *gestión o gerencia pública* – es un concepto surgido en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado en Estados Unidos y Europa – para referir a la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su

agenda. En otras palabras, se podría decir que la *gestión pública* “el conjunto de actividades de las instituciones públicas y privadas (en cuanto instituciones concesionadas, autorizadas, etc., por el Estado) conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable” (Perez, E., 2000).

El Estado no es un agente neutral ni actor homogéneo y sus posiciones no son unívocas; las políticas públicas son todas las acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en torno a una cuestión que moviliza a otros actores de la sociedad civil. (O'Donnell y Osztak, 1984). En consecuencia, el Estado crea en sus sistemas administrativos instrumentos de gestión e instituciones políticas, para implementar sus políticas.

La *política ambiental*, en tanto dimensión del desarrollo, no puede quedar expuesta al libre juego de las reglas del mercado y por ello requiere de una intervención del Estado. Los problemas ambientales son conflictos de intereses, contradicciones que necesitan intervención estatal para darles resolución.

La nueva gestión pública de contenido ambiental, denominada *gestión ambiental*, puede ser entendida de diversas formas. Para CEPAL (1990) la *gestión ambiental del Estado* es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental. Las principales funciones de la gestión ambiental son el diseño y formulación de una política ambiental, una legislación que la sustente, así como un sistema administrativo y un conjunto de instrumentos que permitan la concreción de la política y la legislación ambiental.

Ernesto Guhl (2000) la define como “el manejo participativo de las situaciones ambientales de una región por los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad”.

Por su parte, Emilio Latorre (2000) afirma que la *gestión ambiental* comprende la evaluación, planificación, puesta en marcha, ejecución y evaluación del conjunto de acciones físicas, financieras, reglamentarias, institucionales, de participación, concertación, investigación y educación, con la finalidad de mejorar la calidad ambiental de una jurisdicción territorial, de un

² Se relevó un 20% del personal, buscando la representatividad en todas las áreas de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

proyecto de infraestructura, de un entorno empresarial.

A su vez, la Red de Desarrollo Sustentable de Colombia detalla aún más los aspectos que abarca la *gestión ambiental*:

- ✓ Diseño, implementación y evaluación de una Política Ambiental: dirección pública de los asuntos ambientales internacionales, regionales, nacionales y locales.
- ✓ Planificación y ejecución de un Ordenamiento Territorial: entendido como la distribución de los usos del territorio de acuerdo con sus características.
- ✓ Evaluación del Impacto Ambiental: conjunto de acciones que permiten evaluar los efectos de proyectos, planes o programas sobre el medio ambiente y elaborar medidas correctivas, compensatorias y protectoras de los potenciales efectos adversos.
- ✓ Estudio, control y tratamiento de la Contaminación: los efectos provocados por la adición de sustancias y formas de energía al medio ambiente.
- ✓ Estudio y conservación de la Vida Silvestre - seres vivos en su medio y de sus relaciones - con el propósito de conservar la biodiversidad.
- ✓ Educación Ambiental: tendiente a cambiar las actitudes humanas frente a su medio biofísico y hacia una mejor comprensión y solución de los problemas ambientales.
- ✓ Estudios de Paisaje: interrelación de los factores bióticos, estéticos y culturales sobre el medio ambiente.³

Organización-estructura

La *organización* es “una agrupación deliberada de personas con algún propósito específico”. El propósito de la organización se expresa en términos de metas o conjunto de metas, y para lograrlas desarrolla determinada estructura en forma deliberada. Entonces toda organización tiene un propósito específico, cuenta con un conjunto de personas y tiene una estructura deliberada (Robbins, S.; Coulter, M., 2000).

La *estructura organizacional* es el marco formal mediante el cual se dividen, agrupan y coordinan

las tareas. El desarrollo o modificación de esta estructura se denomina diseño organizacional, e incluye: especialización del trabajo, departamentalización, cadena de mando, amplitud del control, centralización, descentralización y formalización. En función de estos elementos, la organización asume diferentes tipos.

En el ámbito público, el diseño organizacional ha ido variando y adoptando distintos modelos administrativos comenzando con el *Burocrático Autoritario*, pasando por el de *Gerenciamiento Gubernamental*, y llegando a los actuales *Neopúblicos*. En la década de 1990 se instala en toda Latinoamérica la ideología neoliberal y la globalización. El Estado, desde la visión neoliberal, debe funcionar con la lógica de una empresa, tal como lo pregona el *new publicmanagement*, que traslada linealmente el modelo del sector privado al público, convirtiendo a los ciudadanos en clientes, y modificando las estructuras y funcionamiento de las administraciones públicas. Esta modificación o modernización del Estado es orientada por la reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. (Jones y Thompson, 1999).

Seguidamente se mencionan las características fundamentales de los dos modelos “puros” utilizados para analizar la actual estructura administrativa del Estado provincial.

- El **Modelo Burocrático** adhiere a los siguientes principios y características:
 - Centralización, verticalidad, jerarquía marcada, descompromiso.
 - El entorno debe adaptarse a la organización, la cual es estática y no permite la retroalimentación con el entorno
 - Los procedimientos son rutinarios, normados, hay un legalismo exacerbado, rigidez y tareas mecánicas
 - La forma de ingreso está centrada en el clientelismo, y no hay carrera administrativa
 - El estilo de dirección es autoritaria
 - Sólo circula la información necesaria
 - Escasa capacitación y motivación
 - Insuficiente creatividad e involucramiento de los agentes

³ <http://www.rds.org.co/gestion> (consultada 24/06/10)

- Los procesos se imponen desde los niveles jerárquicos en forma rígida
- La presupuestación se hace con escasa planificación
- La ejecución de las tareas se realiza según el organigrama de la organización
- Escasa cultura de control y evaluación
- La corrección y mejora no es planeada
- Los recursos informáticos sólo se usan a fines estadísticos en ciertos sectores
- Es nula o política la evaluación de la gestión.
- **El Modelo de Gerenciamiento Gubernamental** implica:
 - Los principios de descentralización, horizontalidad, trabajo en equipos, compromiso de los agentes
 - La organización debe adaptarse al entorno
 - La lógica del trabajo se orienta por la eficiencia y desempeño, monitoreo constante, autoevaluación, rotación, flexibilidad, mejora continua
 - La forma de ingreso es por concurso, y la carrera administrativa por mérito
 - El estilo de dirección es el de las relaciones humanas, horizontal
 - La información circula en forma amplia y multidireccional
 - La capacitación y motivación son primordiales
 - Se potencia la creatividad y el involucramiento de los agentes
 - Los procesos se implementan participativamente y en forma constante
 - La presupuestación se realiza por programa, base cero y participativamente
 - Se incorporan nuevos roles de auditorías
 - La corrección y mejora es planeada

- Los recursos informáticos son imprescindibles para la toma de decisiones y en toda la organización
- La evaluación de la gestión es por resultados⁴

Del Modelo Burocrático al de Gerenciamiento Gubernamental

En primer lugar, se muestran los cambios sufridos en el aparato administrativo destinado a atender la problemática ambiental en la provincia desde su aparición en la estructura de funcionamiento estatal, hasta la actualidad.

Posteriormente, se enuncian los rasgos centrales del actual aparato administrativo que atiende la Gestión Ambiental de la provincia, enfatizando sólo en la dimensión administrativa a luz de los modelos de administración ya presentados.

A. Evolución de los cambios en la administración del área ambiental

A partir del análisis de la evolución del diseño estructura organizativa del área ambiental, se puede captar cómo la institución ha ido mutando durante los distintos periodos de gestión política⁵ desde 1995 hasta la fecha, como así también las funciones involucradas, a saber:

-Gestión I (1995 - 1999)

El organigrama que se establece por medio de la Ley de Ministerios ubica a la Gestión del Ambiente a través de la actuación de la Subsecretaría de Política Ambiental. A partir de la reforma constitucional existe un principio de descentralización de la gestión ambiental en los municipios e instituciones vecinales, por el establecimiento de acuerdos y concertaciones.

La forma de organización de la Subsecretaría expresa que:

- no fue funcionalmente concebida, lo cual lleva a la superposición de funciones

⁴ Olmedo, A. (2011) "Modelo administrativo burocrático versus Modelo de gerenciamiento gubernamental". Documento de Cátedra "Tecnologías administrativas". Departamento de Ciencias Políticas. FACSO. UNSJ. Documento inédito.

⁵ García, Zulma; Ceretti, Graciela y otros: (2001) Informe Final "La Gestión Ambiental del Estado en una región semiárida. El caso de la provincia de San Juan" FACSO - UNSJ

- tiene un irregular agrupamiento de funciones sin el seguimiento de los principios de administración⁶

- contiene un área importante dentro de la Gestión Ambiental que es la del Ordenamiento Territorial y Calidad de la Construcción

- no están eficientemente administrados parámetros importantes referidos a la planificación, dirección, normativa y control en la Gestión ambiental durante el periodo analizado. Esto lleva a la difusión en varios departamentos, de modo que los puntos centrales que debe abarcar la Política Ambiental están diseminados concomitantemente por varias dependencias, generando una *subadministración* del área.

Desde el punto de vista de la Gestión Ambiental, lo positivo de este periodo es que el Estado provincial le dio mayor nivel jerárquico a la dependencia. Además incorporó las funciones de ordenamiento territorial y control de calidad en la construcción, aspectos importantes en relación al planeamiento de los asentamientos humanos y la calidad de vida de los mismos.

-Gestión II (1999-2003)

Con la asunción del Gobierno de la Alianza no hay demasiada innovación en cuanto a la temática del Ambiente. En este periodo, basándose en un principio de austeridad, se produce una reducción en el nivel o jerarquía del área ambiental. A fin de bajar el gasto público, se pasa de Subsecretaría a Dirección, con una estructura similar, pero sin el área de Ordenamiento territorial y Calidad de la Construcción, dos pilares importantes en la Gestión Ambiental. Dicha estructura organizacional propuesta para el área presenta falencias constantes, ellas son:

- excesiva tendencia a la fragmentación en la planificación y evaluación, sin que desde la Dirección de Política Ambiental se diseñe y explicita su estrategia
- indiferenciación del control en la estructura correspondiente a la supervisión diaria de las tareas
- ausencia de aspectos importantes del área ambiental: el recurso escaso *agua* -que se encuentra bajo la gestión y contralor del

⁶ Tales como principio de delegación de autoridad y responsabilidad, principio de departamentalización de funciones, principio sobre los sistemas de control (separación entre ejecución y control), entre otros.

Departamento de Hidráulica; la *evaluación ambiental Minera*, cuya dependencia corresponde a la Dirección de Minería.

-Gestión III (2003-2012)

Con la asunción del Gobierno del Frente para la Victoria, y sus re-elecciones en 2007 y 2011, hay cambios en cuanto a la temática del Ambiente. En este periodo, primeramente se modifica y posteriormente aumenta el nivel o jerarquía del área ambiental.

La innovación es que se amalgama el área ambiental, con cultura y turismo en una Secretaría. En enero de 2011, el área ambiental es elevada a Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) por la Ley N° 8193-2010 y Decreto N° 1-2011. Este último cambio consolidó la estructura administrativa que se venía modificando, la cual quedó conformada con dos Subsecretarías, de las cuales dependen nueve Direcciones de 1° y 2° nivel, que se corresponden con los distintos proyectos incluidos en la planificación de la SAyDS.

B. El crecimiento el área desde lo administrativo

Un signo de la reingeniería que se aplicó al diseño organizativo de la actualSAyDS, es el cambio experimentado en su aparato administrativo.

Se observa un fuerte crecimiento de la dotación de personal respecto a las gestiones anteriores (Gestión I y II). De este modo, se pasa de una planta conformada aproximadamente por cuarenta y cuatro (44) agentes en el 2002 a otra con trescientos cuarenta y tres (343) para 2012. Las siguientes tablas muestran la conformación de la estructura del área ambiental en estos periodos.

DIRECCION DE POLÍTICA AMBIENTAL 2002 – 44 agentes
Asesorías
Instituto Hidrobiológico
Instituto de Recursos Naturales.
Departamento Administrativo
Departamento Contable
Departamento Gestión

Según datos de la SAyDS, el total de agentes a julio de 2012 asciende a trescientos cuarenta y tres (343), distribuidos en las siguientes dependencias. Cabe destacar que a diciembre de 2010 los contratados ascendían a 150 agentes, y a julio de 2012 llegan a 268, lo cual indica que un año y medio los contratados crecieron, casi duplicándose.

SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE 2012 – 343 agentes
Dirección de Coordinación Administrativo Contable
Subsecretaría de Desarrollo Sustentable
Dirección de Residuos Sólidos Urbano
Dirección de Gestión Ambiental
Unidad de Coordinación de Educación Ambiental
Unidad de Coordinación de Saneamiento
Dirección del Parque de Tecnologías Ambientales
Subsecretaría de Conservación y Áreas Protegidas
Dirección de Conservación y Áreas Protegidas
Dirección de Arbolado Público
Unidad de Coordinación del Instituto de Desarrollo Hidrobiológico
Unidad de Coordinación de Bosques Nativos

Se puede afirmar que en diez años el personal ha aumentado casi ocho veces su número, respondiendo a que la organización se ha complejizado. El crecimiento del personal se ha dado en un contexto de emergencia económica, siendo incorporado fundamentalmente a través de contratos. Actualmente el 78% del total de personal reviste el carácter de contratado.

Como puede observarse, se pasa de un área con poca jerarquía - la Dirección de Política Ambiental-conformada por una dirección, dos institutos y tres departamentos - a otra con rango ministerial, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable integrada por una Subsecretaría de Desarrollo Sustentable y una Subsecretaría de Conservación y Áreas Protegidas, a las que se suma una Dirección Administrativo-Contable, subordinada directamente del Secretario.

Ahora bien, en los años noventa - siguiendo las tendencias nacionales de modernización del Estado impulsado por la Reforma del Estado - San Juan disminuye la planta de personal en todas las áreas.⁷ Ello significa que quedará debilitada y que se usará como recurso compensatorio la contratación del personal - profesional y no no-profesional - necesario para ejecutar de las acciones planeadas.

De este modo, actualmente, de los trescientos cuarenta y tres agentes (343) sólo algo más de una quinta parte es de planta (22%). La condición de contratado de tan importante proporción del personal es doblemente negativo: por un lado precariza el empleo dentro del mismo Estado ya que al ser contratado no cuenta con ningún vínculo laboral ni relación de dependencia con el Estado, ni reviste el carácter de empleado público. Por otro, debilita la estructura de la actual SAYDS dado que el personal contratado está sujeto a renovación y ello no facilita su capacitación ni consustanciación con las metas de la organización.

Esto se está modificando mediante el proceso de traspaso de personal contratado a planta permanente previa prueba de idoneidad. Dicho traspaso se da en el marco del Programa de Modernización del Empleo Provincial - establecido por ley N° 8423 - e involucra a 150 agentes que tenían contratos a diciembre de 2010 en la SAYDS. Ello concentra sólo el 3,2% del total de contratados de la Provincia de San Juan que pueden pasar a planta, dado que la mayor

proporción se da en las reparticiones encargadas de la atención de la salud y de la educación.

El crecimiento del número de personal en la SAYDSes acorde a la ampliación de las funciones que por ley le asignaron al área. Además existe una correspondencia entre este incremento y el Plan Estratégico del área ambiental, que se implementa por medio de proyectos.

Otro aspecto coyuntural que influyó en el crecimiento del área fue el traslado a un nuevo edificio, lo que colaboró a superar la fragmentación y escaso espacio con que contaba en anteriores gestiones.

Antes, el espacio asignado era mínimo, el mobiliario era obsoleto, casi sin herramientas informáticas y disperso, lo que dificultaba una fluida comunicación. El edificio del Centro Cívico ofrece un espacio que ha acompañado el crecimiento y complejización de la actual gestión. Ello no significa que entre los empleados entrevistados no aparezcan reclamos por espacios más privados y funcionales.

C. Rasgos de la Gestión Ambiental actual desde los modelos

Analizando los datos aportados por la encuesta aplicada al personal de la SAYDS durante 2011-2012, el siguiente cuadro y gráficos muestran la presencia de algunos rasgos del modelo *Burocrático* (MB) en convivencia con otros del modelo de *Gerenciamiento Gubernamental* (MGG).

⁷Por Ley de Necesidad y Urgencia N° 7251 y 7254 del 2002, que prohibía el ingreso de nuevo personal y que paralizó la carrera administrativa al impedir ascensos y promociones del personal.

Cuadro N°1: Rasgos de los Modelos presentes en la administración de la Gestión Ambiental en la Provincia de San Juan. 2012.

VARIABLES	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO DE GERENCIAMIENTO GUBERNAMENTAL
Principios	<u>Centralización, verticalidad, jerarquía marcada</u>	Descentralización, horizontalidad, <u>trabajo en equipo</u>
Adaptación	El entorno debe adaptarse a la organización (sin retroalimentación)	<u>La organización adaptada al entorno</u>
Lógica y forma de trabajo	<u>Procedimientos rutinarios, normados en exceso, rigidez, tareas mecánicas</u>	Lógica orientada por eficiencia y desempeño, monitoreo constante, autoevaluación, rotación, flexibilidad
Forma de ingreso y carrera administrativa	<u>Ingreso centrado en clientelismo, no hay carrera administrativa</u>	Una forma de ingreso por concurso, y carrera administrativa por mérito
Estilo de dirección	Autoritario	<u>Estilo de dirección: las relaciones humanas, en forma horizontal</u>
Información/ comunicación	Sólo circula la información necesaria	<u>Información amplia y multidireccional</u>
Motivación	Escasa capacitación y motivación	<u>Alta capacitación y motivación</u>
Creatividad e involucramiento	Escasa creatividad e involucramiento de los agentes	<u>Potenciación creatividad involucramiento de los agentes</u>
Ejecución de tareas	Según organigrama, los procesos se imponen desde arriba	<u>Según proyectos, procesos participativos</u>
Control y responsabilidad	Escasa cultura de control y evaluación	<u>Hay cultura de control y evaluación</u>
Corrección y Mejora	No es planeada	<u>Es planeada, elaboración frecuente de informes, retroalimentación</u>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta aplicada al personal de SAyDS de la provincia de San Juan. 2012

* Las características observadas están indicadas con subrayado

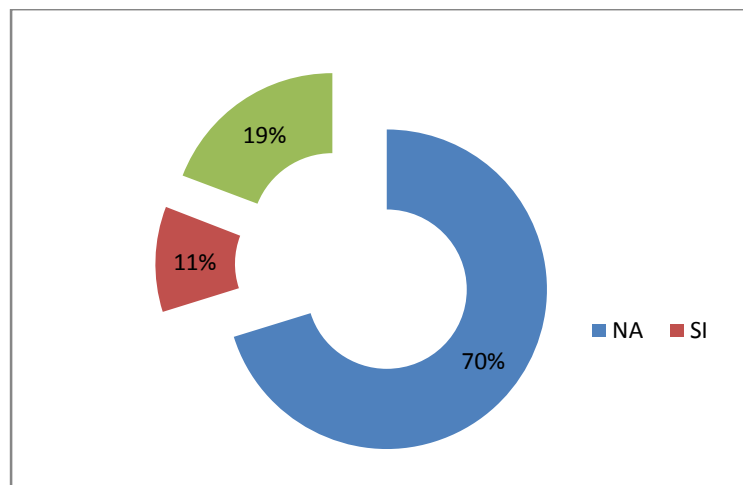
De este cuadro comparativo entre los modelos *Burocrático* y de *Gerenciamiento Gubernamental*, se infiere que:

- La mayoría de los agentes encuestados de la SAyDS, sostienen que la toma de decisiones en el organismo responde al **principio de centralización** (70%), tal como lo muestra el Gráfico N° I. En contrario de los

subordinados, los jefes consideran que prima la **descentralización en la toma de decisiones** (64%). Coherente con ello, cuando los agentes son subordinados, advierten la existencia de verticalidad y jerarquías marcadas.

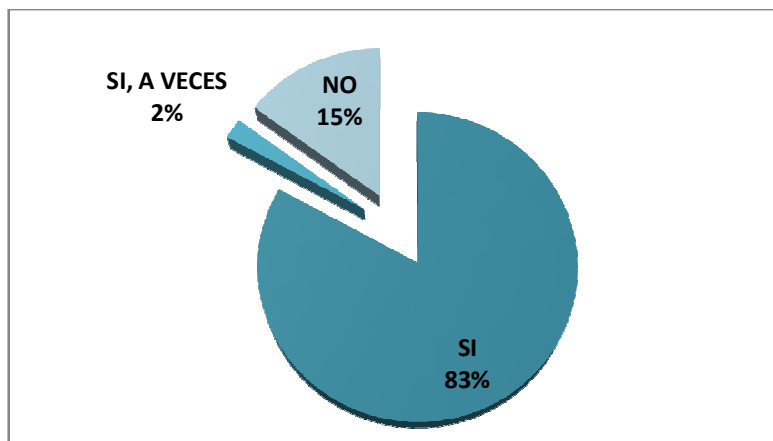
- A pesar de esto, el 83% de los agentes destaca la presencia de trabajo en equipo, con cierta horizontalidad en las relaciones.

Gráfico N° 1: Centralización en la toma de decisiones. SAyDS. San Juan. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAyDS del Gobierno de la Provincia de San Juan. 2012.

Gráfico N° 2: Trabajo en equipo. SAyDS. San Juan. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAyDS del Gobierno de la Provincia de San Juan. 2012.

- Respecto a la **Adaptación**, la organización está adaptándose al entorno; incluso presta atención a la opinión y evaluación de los usuarios. Este es un rasgo del MGG (Modelo de Gerenciamiento Gubernamental).

Los destinatarios de los servicios abarcan un abanico diversificado, sobresaliendo la ciudadanía o población (41%), el mercado (con un 13%: empresas privadas sometidas a la EIA o DIA o transportistas de RSU) y el mismo Estado (funcionarios de la misma área y de otras áreas de gobierno).

Esta adaptación al entorno responde a la aparición de legislación ambiental que ubica

al área como autoridad de aplicación para Declaración de Impacto Ambiental, a las acciones de disposición final de RSU, a la educación ambiental, entre otras.

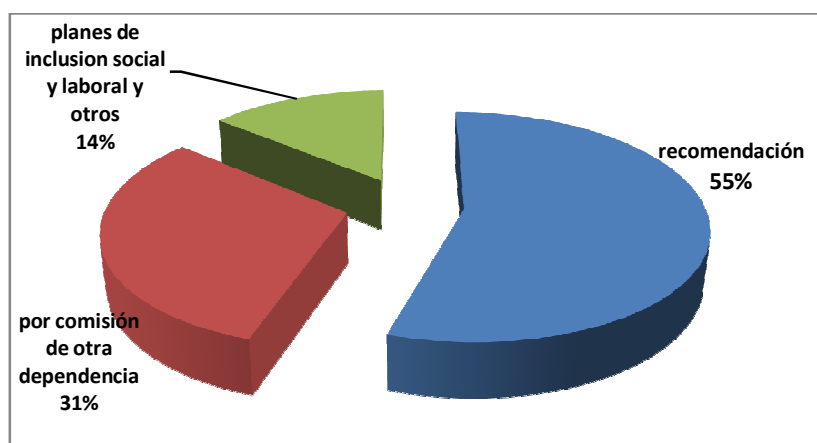
- En relación a la **opinión de los usuarios de los usuarios**, en general el personal manifestó que existe una *buena opinión y conformidad* respecto a la actividad de su área y desempeño de la Secretaría (90%). También destacan una eficiente comunicación entre el área de trabajo en cuestión y los usuarios de los servicios
- En referencia a los **procedimientos**, los agentes expresan que los modos de trabajo

son **rutinarios** (64%), con procedimientos **excesivamente normados** (45%) y con escasa rotación de los empleados en sus puestos de trabajo (72%), rasgos que permanecen del MB). La **rigidez y normatización de las formas de trabajo** mencionadas, no se corresponden con la marcada oralidad para la transmisión de instrucciones, si bien hay instrucciones escritas.

No obstante, en los últimos años se incorporó nuevos roles de auditorías. Distintas áreas certificaron Normas ISO 9001 y 14001, con lo cual implementaron un sistema de indicadores de sustentabilidad, monitoreos permanentes, estándares que dan cuenta de la productividad de cada área, coherente con el MGG.

- Sobre la **forma de ingreso**, la misma está centrada en el clientelismo y no hay carrera administrativa. El mecanismo usual de ingreso de los agentes a su área de trabajo es por **recomendación** (55%) y por **comisión de otra dependencia** (31%). Esto se asocia a la estrategia de la conducción del área de captar personal de otras áreas del gobierno para sumarlo a su grupo de trabajo, a fin de compensar el bajo número del personal inicial en 2003, por el congelamiento de la planta debido a la ley de emergencia económica. En menor porcentaje, otro mecanismo de ingreso son los planes de inclusión social y laboral (personal contratado para la Planta de Tecnologías Ambientales, en especial en los puestos de operarios).

Gráfico N° 3: Mecanismo usual de ingreso del personal. SAyDS. San Juan. 2012

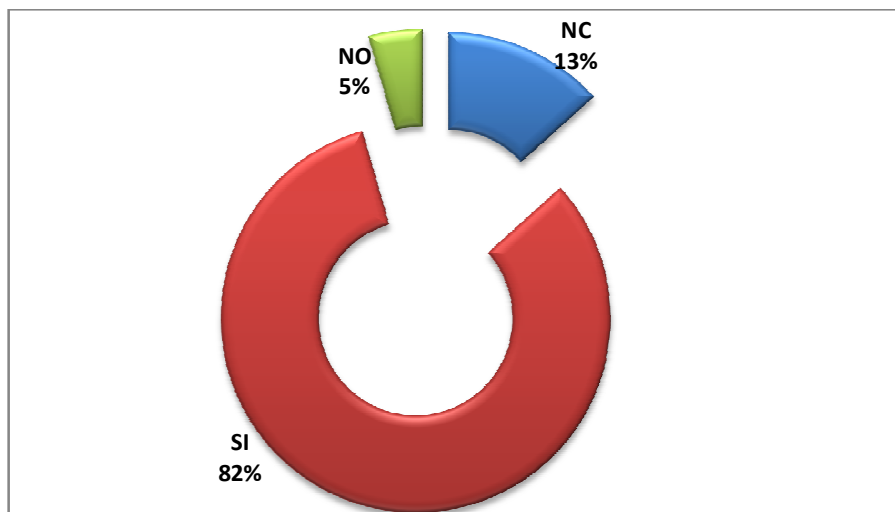


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAyDS del Gobierno de la Provincia de San Juan. 2012.

- En referencia al **estilo de dirección**, los agentes opinan que el mismo no es autoritario. Por el contrario, prima entre los empleados la opinión que existen mecanismos de consulta (82%), si bien los

temas sobre los que los jefes les consultan son puntuales: referidos a su incumbencia y a la recuperación de su experiencia. Este es un rasgo del MGG.

Gráfico N° 4: Existencia de mecanismos de consulta a los empleados. SAyDS. San Juan. 2012



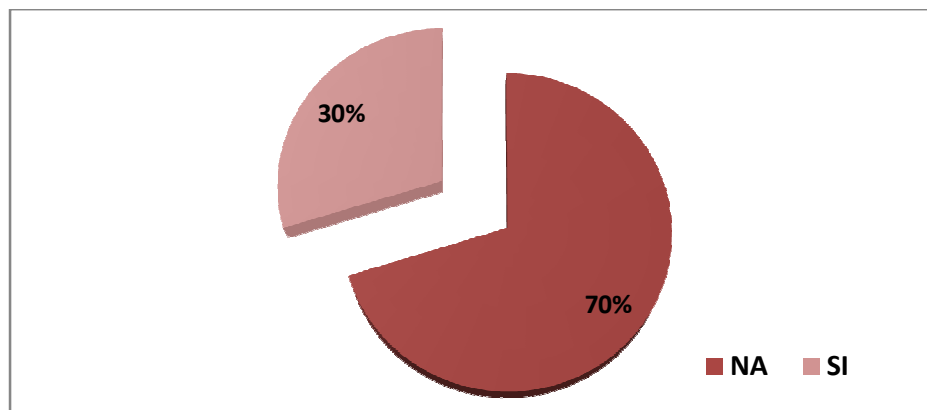
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAyDS del Gobierno de la Provincia de San Juan. 2012.

- Otra característica del MGG es que la **circulación de la información** es amplia y multidireccional. Un importante porcentaje (66%) de los agentes recibe información que excede su tarea habitual, y el 30% sólo la referida a ella. Los agentes reciben información tanto del jefe como de otros empleados. Ello habla de cierta horizontalidad en este punto.

La mayoría de los agentes percibe buena comunicación entre ellos (75%) y coinciden que la comunicación entre empleados es eficiente.

- La **capacitación y motivación**, es alta la percepción del personal que está capacitado y motivado. Más de la mitad de los empleados (57%) opina que el personal está medianamente capacitado, y el 32% que está muy capacitado. Hay áreas donde se los capacita con mayor frecuencia.
- Se detectó la existencia de mecanismo destinados a la **potenciación de la creatividad e involucramiento** de los agentes. Según los jefes, se fomenta la creatividad de colaboradores (70%), si bien los agentes afirman que aunque es posible proponer otras maneras de realizar tareas, no siempre se da.

Gráfico N°5: Fomento de la creatividad de los colaboradores. SAyDS. San Juan. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAyDS del Gobierno de la Provincia de San Juan. 2012.

- En referencia a la **ejecución de tareas** se advierte la presencia de rasgos de los modelos: hay actividades que se ejecutan según organigrama. Algunos procesos se imponen desde la jerarquía en forma rígida como en el MB. También se ejecutan según proyectos (MGG).
- Sobre **la cultura de control y evaluación**, se aprecian características del MGG.

La mayoría de los agentes advierte la implementación de numerosos controles.

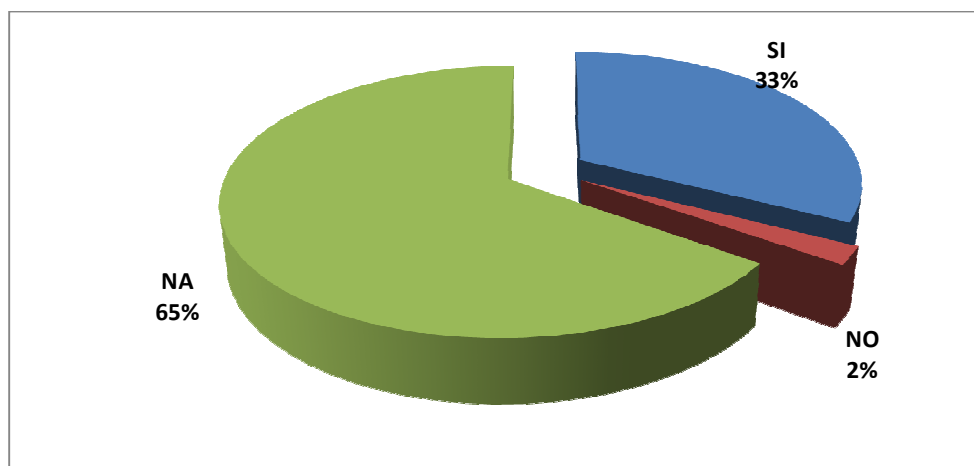
Respecto a la presencia de premios y castigos, los empleados opinan preponderantemente que no existen, dándose distintas situaciones:

- quienes sostienen que no hay premios, expresan que sus aportes no son reconocidos. En cambio quienes creen que sí los hay, mencionan como premios a días de compensación, notas de estímulo y ascensos.
- entre quienes afirman que sólo hay sanciones, aluden a: días de suspensión, llamados de atención, descuentos (sobre todo a empleados contratados, que

ponen en riesgo su continuidad en el trabajo).

- Con relación a la **implementación de sistemas de evaluación** de sus desempeños, los empleados observan la existencia de evaluaciones orientadas a los resultados logrados por ellos y el área a la que pertenece (64%). Además del control de la asistencia (17%).
- También se observa otro rasgo del MGG en lo referente a la **corrección y mejora**, ya que la misma es planeada
- En referencia a la **frecuencia de elaboración de informes**, los jefes sostienen que es semanal en su mayor proporción, y en menor porcentaje, diaria y mensual. Los destinatarios de esos informes son los jefes inmediatos de las diferentes áreas, quienes luego los elevan a los jefes superiores. Casi un 94% respondió que sí llevan a cabo acciones de evaluación, corrección, retroalimentación y seguimiento de las operaciones de su área. La periodicidad con que se llevan a cabo estas acciones es permanente (87%). Un 88% afirma que existen indicadores para medir la eficacia en el logro de objetivos.

Gráfico N°6: Ejecución de acciones de evaluación, corrección, retroalimentación y seguimiento de las operaciones de su área.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta aplicada al personal de la SAYDS del Gobierno de la Provincia de San Juan, 2012.

Conclusiones

En base a los resultados obtenidos en el análisis de la estructura administrativa de la SAYDS de la Provincia de San Juan, puede arribarse a las siguientes conclusiones:

- Permanecen algunos resabios de un **Modelo Burocrático**, que nunca se aplicó de manera pura en nuestra administración provincial. Los aspectos que se identifican con este modelo aluden a:
 - la toma de decisiones es centralizada y vertical (en especial desde la perspectiva de los empleados). No obstante, la mayor proporción de los agentes destaca la presencia de trabajo en equipo.
 - los procedimientos son rutinarios, normados en exceso; escasa rotación de los empleados en sus puestos de trabajo.
 - el mecanismo usual de ingreso de los agentes a su área de trabajo es la recomendación y la comisión de otra dependencia. No existe carrera administrativa.
 - en la ejecución de tareas se advierte la presencia de rasgos de los modelos: hay actividades que se ejecutan según el organigrama; a algunos procesos se imponen desde la jerarquía en forma rígida como en el

MB. También se ejecutan según proyectos (MGG).

- A su vez, se aprecia un proceso de incorporación de un nuevo modelo de gestión, el de **Gerenciamiento Gubernamental**. Los rasgos advertidos de este modelo son:
 - el estilo de dirección no es autoritario. Existen mecanismos de consulta a los agentes son referidos a temas de su incumbencia y a su experiencia.
 - la circulación de la información es amplia y multidireccional.
 - la percepción del personal respecto a la capacitación y motivación es alta. En algunas áreas se los capacita con mayor frecuencia.
 - se detectó la existencia de mecanismo destinados a la potenciación de la creatividad e involucramiento de los agentes.
 - en lo atinente a la cultura de control y evaluación, la mayoría de los agentes advierte la implementación de numerosos controles.
 - respecto al otorgamiento de premios y castigos, se dan distintas situaciones:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- algunos agentes afirman que no se dan premios; otros mencionan como premios a días de compensación, notas de estímulo y ascensos.- como sanciones se aplican: días de suspensión, llamados de atención, descuentos <ul style="list-style-type: none">• implementación de evaluaciones por el desempeño• planificación de acciones de corrección y mejora de las tareas• elaboración frecuente de informes• -existencia de indicadores para medir la eficacia el logro de objetivos | <ul style="list-style-type: none">• la organización está adaptándose al entorno; incluso presta atención a la opinión y evaluación de los usuarios.• uno de los cambios más fuertes es la certificación de las Normas ISSO en los procedimientos administrativos.• Los cambios mencionados se llevan a cabo en un contexto de cierta fragilidad debido a que - la cultura organizacional no siempre acompaña estos cambios• -la planta de personal no es estable• Las fortalezas detectadas son:<ul style="list-style-type: none">- el compromiso de los agentes con su área de trabajo- la elevación de la jerarquía de la estructura organizacional ha generado mayores recursos y autonomía. |
|--|---|

Referencias Bibliográficas

CEPAL. (1990). El reto ambiental del desarrollo.

Documento inédito. “Gestión y políticas públicas” (2001). Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México.

GUHL, Ernesto, y otros (2000) *Vida y Región. Gestión ambiental en el valle del Cauca*, CVC, - QUINAXI. Santiago de Cali. Pág.31. en Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal*. Disponible en: <http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf>.

JONES, L. Y THOMPSON, F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados. En: Revista del CLAD, “Reforma y Democracia”, N° 15. Octubre. Caracas.

LATORRE ESTRADA, E. (2000). Herramientas para la Participación en Gestión Ambiental. Editorial Prisma Asociados Ltda. Bogota. P. 313 en Cabriaes Thompson, Pedro. 2007. Fundamentación conceptual del sistema de gestión ambiental en el sector empresarial. Consultado 12 de julio 2012). Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos84/fundamentacion-sistema-gestion-ambiental/fundamentacion-sistema-gestion-ambiental.shtml>

OLMEDO, Albaro. (2010) Modelo administrativo burocrático versus Modelo de gerenciamiento gubernamental. Documento de Cátedra “Tecnologías administrativas”. Departamento de Ciencias Políticas. FACSO. UNSJ.

OSZLAK, Osvaldo y O’ DONNELL, G. (1984). Estado y Políticas Estatales: hacia una estrategia de investigación”. Documento inédito.

PÉREZ, Efraín (2000). Derecho Ambiental. McGraw Hill, Bogotá, Colombia, Pág. 50. En Ministerio de Medio Ambiente de Colombia. 2002. *Propuesta Organizacional. Sistema de Gestión Ambiental Municipal*.

ROBBINS, S. Y COULTER, M. (2000). Administración, Ed. Pearson Educación, México.

Fuentes Consultadas

Páginas Web consultadas

- <http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/propuesta.pdf>. (consultada 15/07/11)
- <http://www.rds.org.co/gestion> (consultada 24/06/10)

Legislación consultada

-Gobierno de la provincia de San Juan

- Decreto Acuerdo N° 0001. San Juan, 21 de enero 2011
- Ley Provincial de Necesidad y Urgencia N° 7251
- Ley Provincial N° 7254